

УДК 349.4

Д. В. САННИКОВ,

канд. юрид. наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ЦІЛЬОВЕ Й РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК АСПЕКТИ ПРАВОМІРНОЇ ПОВЕДІНКИ СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Розглянуто актуальні питання цільового використання земель, раціонального використання земель та їх співвідношення. Проаналізовано методи та механізми впливу держави на земельні правовідносини в цілому, а також на поведінку суб'єктів таких відносин, запропоновано шляхи вдосконалення державної політики у сфері забезпечення належного використання земель.

Ключові слова: раціональне використання земель, цільове використання земель, належне використання земель, економічне стимулювання, державна політика у сфері використання земель, правомірна земельна поведінка.

Додержання закону при використанні земель в Україні – важливе, актуальне, суттєве й першочергове завдання не лише держави, а й кожного землекористувача. На жаль, сьогодні не відрізняється особливими досягненнями у сфері забезпечення реалізації принципів земельного права та земельного законодавства. Питання досягнення такого стану розвитку суспільних відносин, за якого використання земель в Україні можливо буде вважати належним, дуже гостро стоїть перед сучасною державою.

У різні часи проблематику цільового, раціонального та ефективного використання земель розглядали як сучасні українські вчені, так і правники інших держав та часів, серед яких А. П. Гетьман, Г. С. Башмаков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та багато ін. Проте не можна говорити про досягнення згоди та однозначності розуміння принципів цільового та раціонального використання земель не тільки серед вчених, а й серед юристів-практиків.

Завданням даної статті є виокремлення критеріїв співвідношення принципів земельного права, аналіз державної політики у сфері забезпечення цільового та раціонального використання земель та розробку напрямків розвитку впливу держави на суспільні відносини з метою формування правомірної поведінки учасників земельних відносин.

Раціональне цільове та ефективне використання земель в Україні необхідно вважати найголовнішим завданням усіх суб'єктів земельних правовідносин. Даний постулат не викликає жодних сумнівів. Звернемося, перш за все, до земельного законодавства. При розгляді ст. 5 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [1], де йдеться про принципи земельного законодавства, раціональне використання земель визнається основоположним началом, основою, яка являється базисом використання земель. Крім того, аналіз земельно-правової літератури надає можливість говорити, що окрім принципу цільового використання земель, що є принципом не тільки земельного законодавства, але й земельного права, слід виділяти ще й принцип раціонального використання земель.

Значення реалізації принципів цільового та раціонального використання земель, а також дотримання норм земельного законодавства, які спрямовані на зазначену реалізацію, неможливо недооцінювати. Зазвичай прийнято вважати, що цільове та раціональне землекористування – це обов'язок власників і користувачів земельних ділянок [Там само]. Якщо проаналізувати норми законодавства, то можливо дійти висновку, що обов'язок саме такого використання земель у більшості нормативно правових актів стоїть на першому місці.

Так, ЗК України, у п. «а» ч. 1 ст. 91, перш за все, визначає обов'язком власника земельної ділянки використання її за цільовим призначенням. Не виняток й основний обов'язок землекористувача, який у п. «а» ч. 1 ст. 96 ЗК України також визначений як використання земельної ділянки за її цільовим призначенням. При аналізі інших нормативно правових актів, наприклад законів України «Про оренду землі», «Про фермерське господарство», «Про

сільськогосподарські кооперативи» у частині, де зазначено нормативно-правові акти визначають обов'язки суб'єктів використання землі, також у першу чергу йдеться про необхідність використання земельної ділянки виключно за її цільовим призначенням. Зважаючи на характер наведених нормативно-правових актів, може виникнути хибна думка відносно того, що цільове використання земель – це правовий принцип, що стосується виключно земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Дане твердження, на жаль, розповсюджене серед юристів-практиків. Останнім часом новою та актуальною тенденцією розвитку практичної юридичної консультаційної діяльності є надання роз'яснень законодавства у мережі Інтернет на сайтах суб'єктів надання юридичних послуг та на різноманітних юридичних форумах. Досить часто особи, які називають себе правозахисниками, надаючи консультації з приводу використання земель, звертають увагу на те, що тільки землі сільськогосподарського призначення необхідно використовувати за цільовим призначенням, а, наприклад, присадибну земельну ділянку цілком можливо використовувати для потреб особистого селянського господарства. Допускають можливість використання земельних ділянок не за цільовим призначенням й деякі вчені, говорячи про відповідність закону вирощування сільськогосподарської продукції для власного вжитку на землях оборони та промисловості [4].

Усі подібні висновки, думки, тлумачення законодавства та інші форми праворозуміння необхідно вважати абсолютно недопустимими. Використовуючи формально-юридичний метод, слід зауважити, що у ст. 5 ЗК України йдеться про принципи земельного законодавства. Таким чином, беручи до уваги що земельне законодавство регулює не лише відносини з приводу використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, то принцип цільового використання земель поширюється на всі дев'ять існуючих категорій земель в Україні. Те ж саме стосується й положень статей 91 і 96 ЗК України, де йдеться про обов'язки власників та користувачів земельних ділянок безвідносно категорії земель, до яких відносяться

відповідні ділянки. Таким чином, уявляється неможливим стверджувати про необхідність використання за цільовим призначенням виключно земель сільськогосподарського призначення.

Що ж стосується раціонального використання земель, то в даному випадку думки вчених різняться. Так, деякі з них визначають раціональність землекористування через досягнення максимального ефекту у здійсненні цілей землекористування, але опосередковують такий ефект через урахування корисної взаємодії землі з іншими природними факторами [3]. Інші раціональним землекористуванням вважають використання землі в обсягах та способом, які забезпечують сталий економічний розвиток, що не призводить до порушення відновлювальних властивостей природи і погіршення екологічних умов навколишнього природного середовища [6]. Крім того, існує думка, відповідно до якої раціональне використання землі передбачає досягнення максимального ефекту в цілях землекористування [5]. Отже, на підставі викладеного цілком можливо зробити висновок, що раціональність у землекористуванні полягає в максимальному задоволенні потреб суб'єкта використання земель при нанесенні самій земельній ділянці мінімальної шкоди.

Таким чином, обов'язкове раціональне та цільове використання землі в Україні необхідно вважати таким, що спрямоване на досягнення реалізації основних принципів земельного права, тобто належним. Термін «належне землекористування» у законодавстві не використовується, але, зважаючи на те, що завжди обов'язком власника та користувача земельної ділянки вважається її цільове та раціональне використання, то саме вилучення корисних властивостей із ділянки, коли забезпечується дотримання приписів щодо цілей її використання, виваженої ефективності такого використання, слід вважати правильним та повністю законним, тобто належним.

Таким чином, можливий висновок про те, що власники та користувачі, для яких раціональність використання земель передбачена законом у якості головного обов'язку, та які самі зацікавлені в належному використанні

земельних ділянок для того, щоб якнайбільш ефективно використовувати відповідні ділянки й надалі, являються суб'єктами забезпечення цільового та раціонального використання земельних ділянок.

Але не лише власників і користувачів земельних ділянок необхідно відносити до суб'єктів забезпечення належного використання земель. Держава, як суб'єкт земельних відносин, гарантує збереження та покращення стану земель. Для досягнення зазначеної мети, державою, в особі спеціально уповноважених органів, приймаються відповідні норми права, здійснюється контроль за належним використанням земель, стимулювання власників та користувачів до цільового, раціонального та виважено ефективного використання земель.

Незважаючи на зазначені завдання та обов'язки, сучасний стан забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земель досить перманентно відрізняється від ідеального. Численні факти порушень земельного законодавства, серед яких і нецільове використання земельних ділянок, і їх самовільне зайняття, інші види неправомірної поведінки власників та користувачів цілком можливо розцінювати як результат неефективного управління державою процесами реалізації земельної політики.

Говорячи про земельну політику держави, неможливо не згадати про механізм регулювання земельних відносин. Існують різні підходи до розуміння правового механізму, втім самим усталеним та розповсюдженим необхідно вважати підхід С. С. Алексєєва, відповідно до якого елементами цього правового інституту являються норми права, методи, заходи, засоби, способи, прийоми впливу на суспільні відносини, праворозуміння, правосвідомість та ін.

Сьогодні держава використовує переважно адміністративний механізм впливу на суспільні відносини, тобто земельні правовідносини формуються та розвиваються під певним владним тиском. Останній здійснюється через відповідні органи державної влади, які виявляють земельні правопорушення та, реалізуючи покладені на них функції, притягують до відповідальності правопорушника. Втім, як уявляється, основний акцент необхідно робити не на

реагування держави на неправомірну поведінку суб'єктів земельних відносин, а на формування такого сприйняття правової дійсності, за якого у зазначених суб'єктів не буде виникати умислу на скоєння земельного правопорушення.

Важлива роль при таких процесах має відводитися економічним важелям впливу на формування поведінки власників та користувачів земельних ділянок. За таких обставин важливо згадати про правосвідомість. Так, саме формування правосвідомості у власників та користувачів земельних ділянок можливо розцінювати як фактор забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земель. Якщо розглядати джерела земельного права, тобто нормативно-правові акти, які являються зовнішньою формою вираження правил поведінки суб'єктів, які беруть участь у земельних відносинах, то можливо зробити висновок, що всі вони без виключення базуються на принципах, основах і началах земельного права. Так, норма-основа, що міститься в Конституції України [2], зміст якої полягає в нормативному закріпленні розуміння землі як основного національного багатства, яке потребує особливої охорони, знайшла своє відображення у більшості нормативно-правових актів, якими регулюються земельні відносини. Серед таких актів і ЗК України, і Закон України «Про охорону земель», інші нормативно-правові акти, проте не кожен власник та користувач земельної ділянки до кінця розуміє зміст такої норми Основного Закону, інших джерел земельного права. Якщо б кожен сприйняв дану норму, цілком можливо було б говорити про відсутність умов земельних правопорушень. Саме дана норма має бути покладена в основу формування правосвідомості, спрямування правомірної поведінки суб'єктів земельних відносин.

Але, як уявляється, неможливо говорити про формування позитивної правосвідомості, коли його ґрунтом виступає адміністративний вплив на власника та користувача земельною ділянкою. У даному випадку неможливо, застосовуючи виключно примус, заборону та зобов'язання, досягти результату у вигляді необхідних переконань у суб'єкта правовідносин. Причин тому може бути кілька, серед яких, перш за все, економічні. Так, санкція за порушення

правил сівозмін при використанні земель сільськогосподарського призначення, значно менша ніж той прибуток, який можливо отримати при вирощуванні декілька років на одній земельній ділянці однакових сільськогосподарських культур, що особливо виснажують землю (соняшник, соя, рапс та ін.). Посилення санкцій за таке правопорушення навряд чи призведе до формування належної поведінки власників та користувачів земельних ділянок, оскільки основою такої поведінки повинен бути не страх перед покаранням, а розуміння особливостей використання сільськогосподарських земель, їх ролі та значення для держави та народу, цінності – як історико-культурної, так і економічної.

На формування правомірної поведінки власників та користувачів земельних ділянок можливо впливати лише за допомогою економіко-правового механізму використання і охорони земель. Особливої уваги серед елементів економіко-правового механізму впливу на дані відносини заслуговує стимулювання. На сьогодні такий інститут земельного права, як економічне стимулювання, на жаль знаходить своє відображення у земельному законодавстві лише у незначній частині норм, присвячених відшкодуванням збитків, що зазнали власники та користувачі земельних ділянок при їх поліпшенні. Уявляється, що інститут економічного стимулювання потребує розширення, використання відповідних стимулів має бути покладене в основу формування правомірної поведінки всіх без виключення суб'єктів земельних відносин.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 46
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. *Краснов Н. И.* О понятиях рационального использования и охраны земли / Н. И. Краснов, Г. С. Башмаков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38–44.
4. *Лисанець О. С.* Земельно-правові засади городництва громадян : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. С. Лисанець ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
5. Правовые проблемы рационального использования земли и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») / Т. С. Бакунина // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 42–65.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К., 1998. – Т. 5 : П-С. – 2003. – С. 244.

Санников Д. В. Целевое и рациональное использование земель как аспекты правомерного поведения субъектов земельного права.

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов целевого использования земель , рационального использования земель , их соотношение . В статье анализируются методы и механизмы влияния государства на земельные правоотношения в целом , а также на поведение субъектов таких отношений , предлагаются пути совершенствования государственной политики в сфере обеспечения надлежащего использования земель .

Ключевые слова: рациональное использование земель, целевое использование земель, надлежащее использование земель, экономическое стимулирование, государственная политика в сфере использования земель, правомерное земельный поведение .

Sannikov D. The title and the rational use of land as aspects of the lawful conduct of subjects of land law.

The article is devoted to topical issues of the title of land use, land use management, their relationship . This article analyzes the methods and mechanisms of the state to land relationship in general, as well as the behavior of the subjects of such relationship, suggests ways to improve public policy in ensuring the proper use of land .

Key words: rational use of land, the proper use of land , appropriate land use , economic incentives , public policy in the field of land use, land lawful behavior.